Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/3048

03. 10. 88

Sachgebiet 2121

Beschlußempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit (13. Ausschuß)

zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der SPD — Drucksache 11/1127 —

Entwurf eines Gesetzes zum Verbot von Selbstbedienung beim Verkauf von Arzneimitteln

A. Problem

Nach bisherigem Recht besteht die Möglichkeit, die Abgabe von Arzneimitteln, die freiverkäuflich außerhalb der Apotheke erworben werden, auf dem Wege der Selbstbedienung durchzuführen. In einigen Bereichen, vor allem den Drogeriemärkten, ist diese Form der Arzneimittelabgabe mittlerweile zur Regelform geworden. Gesundheitspolitisch ist dies mit erheblichen Problemen belastet. Zugleich bestehen rechtliche Probleme, weil Apotheken die Abgabe von Arzneimitteln in Selbstbedienung prinzipiell untersagt ist. Dies gilt auch für freiverkäufliche Präparate. Diese Ungleichbehandlung von Apotheken einerseits und anderen Einrichtungen, vor allem Drogerien, muß nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes korrigiert werden.

B. Lösung

Der von der Fraktion der SPD vorgelegte Gesetzentwurf sieht ein grundsätzliches, von der abgebenden Stelle unabhängiges Verbot der Selbstbedienung beim Arzneimittelverkauf vor. Wegen des relativ weitgefaßten Arzneimittelbegriffs in § 2 AMG sollen jedoch Ausnahmen von dem grundsätzlichen Verbot möglich sein. Diese Ausnahmen sollen nur durch Rechtsverordnung, die die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates erläßt, bestimmt werden können.

Der Gesetzentwurf enthält ferner eine klarstellende Regelung, daß die mit der 2. AMG-Novelle getroffene Regelung für Zweitanmelder nur für die Zulassungsanträge gilt, die nach Inkrafttreten der Novelle gestellt wurden.

Der federführende Ausschuß empfiehlt, den Gesetzentwurf abzulehnen, darüber hinaus jedoch eine Entschließung anzunehmen. In ihr soll insbesondere die Bundesregierung aufgefordert werden, den Markt der freiverkäuflichen Arzneimittel daraufhin zu überprüfen, ob weitere Arzneimittel der Abgabe durch die Apotheken vorzubehalten sind.

Mehrheitsbeschluß im Ausschuß

C. Alternativen

Eine Alternative ergibt sich aus der vom Ausschuß vorgeschlagenen Entschließung. Zur Verwirklichung des auch von der Ausschußmehrheit begrüßten Zieles, dem Ausufern der Abgabe von Arzneimitteln zu begegnen, soll zunächst geprüft werden, ob weitere Arzneimittel in die Apothekenpflicht überführt werden sollten. Der bereits anläßlich der Verabschiedung der 2. AMG-Novelle von der Bundesregierung bis zum 31. März 1991 angeforderte Bericht über die weitere Entwicklung der Abgabe von Arzneimitteln in Selbstbedienung soll abgewartet werden.

Eine neue Übergangsregelung für bezugnehmende Zweitanträge ist inzwischen durch das am 23. Juni 1988 vom Deutschen Bundestag verabschiedete Dritte Gesetz zur Änderung des AMG getroffen worden.

D. Kosten

keine

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

1. den Gesetzentwurf — Drucksache 11/1127 — abzulehnen,

2. folgende Entschließung anzunehmen:

   Der Deutsche Bundestag hat bereits anläßlich der Beratung des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Arzneimittelgesetzes in einer Entschließung seine Auffassung zum Ausdruck gebracht, daß ein Ausufern der Abgabe von Arzneimitteln nicht wünschenswert sei. Anläßlich des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 14. April 1987 bekräftigt er diese Auffassung.

   Die Bundesregierung wird aufgefordert, in Ausführung des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts den Markt der freiverkäuflichen Arzneimittel daraufhin zu untersuchen, ob weitere Arzneimittel der Abgabe durch die Apotheken vorzubehalten sind, weil sie wegen ihrer Zusammensetzung oder Wirkung die Prüfung, Aufbewahrung und Abgabe durch eine Apotheke erfordern.

   Der Deutsche Bundestag erwartet Ausführungen über die weitere Entwicklung der Abgabe von Arzneimitteln in Selbstbedienung in dem durch die erwähnte Entschließung bis zum 31. März 1991 angeforderten Bericht.

Bonn, den 30. September 1988

Der Ausschuß für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit

Frau Männle	**Jaunich**
Stellvertretende Vorsitzende	Berichterstatter

Bericht des Abgeordneten Jaunich

Der Deutsche Bundestag hat den von der Fraktion der SPD eingebrachten Gesetzentwurf in seiner 52. Sitzung am 14. Januar 1988 zur federführenden Beratung an den Ausschuß für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit und zur Mitberatung an den Ausschuß für Wirtschaft überwiesen.

Der Ausschuß für Wirtschaft hat in seiner Stellungnahme vom 18. Mai 1988 mit der Mehrheit der Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktion der SPD bei Enthaltung der Fraktion DIE GRÜNEN empfohlen, den Gesetzentwurf abzulehnen. Er hat ferner mit der Stimmenmehrheit der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD die Annahme einer Entschließung vorgeschlagen, die wörtlich der Nummer 2 der Beschlußempfehlung des federführenden Ausschusses entspricht.

Der Ausschuß für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit hat den Gesetzentwurf am 4. Mai und 8. Juni 1988 beraten. Er hat mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktion der SPD und der Fraktion DIE GRÜNEN beschlossen, dem Deutschen Bundestag die Ablehnung des Gesetzentwurfs zu empfehlen. Er hat mit der Stimmenmehrheit der Fraktionen der CDU/CSU und FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD und der Fraktion DIE GRÜNEN beschlossen, dem Deutschen Bundestag die in der Beschlußempfehlung unter Nummer 2 aufgeführte Entschließung vorzuschlagen.

Zur Begründung des Gesetzentwurfs wird auf die Drucksache 11/1127 Bezug genommen. Hinsichtlich der in Artikel 1 Nr. 1 des Entwurfs vorgeschlagenen Regelung wiesen die Mitglieder der Fraktion der SPD bei den Beratungen im federführenden Ausschuß ergänzend darauf hin, daß die Fraktion ein grundsätzliches Verbot der Selbstbedienung beim Verkauf von Arzneimitteln schon bei der Beratung des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Arzneimittelgesetzes in der vergangenen Wahlperiode gefordert habe. Die seinerzeit dagegen erhobenen verfassungsrechtlichen Bedenken könnten nicht mehr aufrechterhalten werden, nachdem das Bundesverfassungsgericht inzwischen festgestellt habe, daß ein auf Apotheken beschränktes Selbstbedienungsverbot verfassungswidrig sei. Als Möglichkeit für eine rechtliche Neugestaltung habe es ausdrücklich ein generelles Verbot der Selbstbedienung für den gesamten Einzelhandel genannt.

Die Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und FDP verwiesen darauf, daß ihre Fraktionen sich bereits bei der Beratung des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Arzneimittelgesetzes gegen ein Ausufern der Abgabe von Arzneimitteln ausgesprochen hätten; es habe damals auch einen entsprechenden Bundestagsbeschluß gegeben. Die Einführung eines grundsätzlichen Selbstbedienungsverbots beim Verkauf von Arzneimitteln werde jedoch zumindest zum gegenwärtigen Zeitpunkt abgelehnt. Zunächst solle der vom Bundestag von der Bundesregierung zum 31. März 1991 angeforderte Bericht über die weitere Entwicklung der Abgabe von Arzneimitteln in Selbstbedienung abgewartet werden. In diesem Zusammenhang solle die Bundesregierung insbesondere den Markt der freiverkäuflichen Arzneimittel daraufhin untersuchen, ob weitere Arzneimittel in die Apothekenpflicht zu überführen seien. Von der Bundesregierung wurde insoweit dargelegt, daß eine entsprechende Prüfung durch das Bundesgesundheitsamt bereits in die Wege geleitet worden sei.

Hinsichtlich der von der Fraktion der SPD angezogenen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts wiesen die Mitglieder der Koalitionsfraktionen darauf hin, daß dieser Beschluß mehrere Möglichkeiten zur Beseitigung der Ungleichbehandlung der Apotheken gegenüber dem übrigen Einzelhandel in der Frage der Selbstbedienung bei freiverkäuflichen Arzneimitteln aufzeige. Neben dem von den Antragstellern gewünschten generellen Verbot der Selbstbedienung für den gesamten Einzelhandel im Wege der Änderung des Arzneimittelgesetzes nenne es die Aufhebung des Selbstbedienungsverbots für die Apotheken im AMG und in der Apothekenbetriebsordnung. Diese Möglichkeit könne ferner verbunden werden mit der Überführung weiterer Arzneimittel in die Apothekenpflicht, um gesundheitlichen Gefahren vorzubeugen.

Bei der Betrachtung der verschiedenen Alternativen sei nicht sicher, ob gegenüber einem generellen Selbstbedienungsverbot nicht doch verfassungsrechtliche Bedenken bestehen könnten, auch wenn das Bundesverfassungsgericht aus systematischer Sicht ein generelles Selbstbedienungsverbot als denkbare Lösung dargestellt habe. Solche Bedenken könnten darin bestehen, daß angesichts des weiten Arzneimittelbegriffs, der relativen Unbedenklichkeit der freiverkäuflichen Arzneimittel und der etablierten Vertriebswege ein generelles Selbstbedienungsverbot eine Verletzung des Übermaßverbots bzw. des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit der Mittel darstellen könnte. Zu dieser Frage habe das Bundesverfassungsgericht nicht Stellung genommen. Die Bundesregierung werde deshalb sorgfältig zu prüfen haben, welche der vom Gericht dargestellten Alternativen zur Regelung der Selbstbedienungsfrage realisiert werden sollte.

Die Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und FDP hielten es für angezeigt, daß der Deutsche Bundestag

diese Erwartung nochmals ausdrücklich in einer aktuellen Entschließung zum Ausdruck bringt.

Seitens der Fraktion der SPD wurde gegenüber den Vorstellungen der Koalitionsfraktionen eingewandt, daß die Überführung weiterer Arzneimittel in die Apothekenpflicht einen viel härteren Eingriff bedeuten würde, als die von den Antragstellern vorgeschlagene Lösung. Gerade in einem solchen Eingriff wäre ein Verstoß gegen das Gebot der Verhältnismäßigkeit zu sehen. Durch ihn würden z. B. Reformhäuser beeinträchtigt, die durch die Probleme der Selbstbedienung kaum berührt würden, da sie noch Wert auf gute Beratung legten und angesichts eines geringen Arzneimittelsortiments hierzu auch leicht in der Lage seien. Der von der Fraktion der SPD vorgelegte Gesetzentwurf ziele vielmehr in Richtung auf die großen Supermärkte, bei denen es dem Verbraucher leichtgemacht werde, aus großen Regalen Arzneimittel zu erwerben.

Die Fraktion DIE GRÜNEN im Ausschuß unterstützte den von der Fraktion der SPD vorgelegten Gesetzentwurf. Für ihn sprächen Gründe der Arzneimittelsicherheit. Er schaffe die Mittel dafür, daß Arzneimittel nicht wie jede Konsumware außerhalb von fachkundiger Beratung aus dem Regal genommen werden könnten.

Die in Artikel 1 Nr. 2 des Entwurfs vorgesehene Übergangsregelung für bezugnehmende Zweitanträge wurde im federführenden Ausschuß nicht vertieft beraten, weil zunächst die Vorlage des Regierungsentwurfs eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Arzneimittelgesetzes (Drucksache 11/2357) abgewartet werden sollte, der eine entsprechende, wenn auch etwas abweichende Regelung enthält. Diese als sehr eilbedürftig angesehene Vorlage ist inzwischen vom Deutschen Bundestag gesondert in seiner 87. Sitzung am 23. Juni 1988 verabschiedet worden.

Bonn, den 30. September 1988

Jaunich

Berichterstatter

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51
ISSN 0722-8333